Le TTR en procès : une condamnation sans appel

Considérations liminaires

Accueilli dans les années 1990 comme une révolution judiciaire, le traitement en temps réel des procédures (TTR) est en faillite. Même s'il n'a pas été jusqu'au bout de ses critiques en préconisant sa disparition, le rapport Nadal sur la refondation du ministère public reconnaît lui-même qu'il est dans une « crise profonde »[1].

La mission d'étude sur le traitement en temps réel confiée par le garde des sceaux à l'inspection générale des services judiciaires est, semble-t-il, le premier bilan officiel qui va en être dressé. Il s'imposait d'autant plus que le TTR a profondément modifié le paysage judiciaire depuis le début des années 2000 et que sa crise est devenue celle de la justice tout entière.

*

Le TTR s'est affirmé puis imposé d'abord comme une réponse à la crise de l'institution judiciaire des années 1990, au moment où celle-ci était attaquée de toutes parts à la fois sur sa légitimité et sur son fonctionnement. L'objectif était de rationaliser et de moderniser la justice pénale en résolvant deux problèmes dénoncés comme les causes principales de son inadaptation à la lutte contre la délinquance : le décalage entre le temps de l'enquête et celui du jugement d'une part, l'illisibilité de la « réponse pénale » d'autre part.

Le TTR a donc été présenté à son origine comme une solution rapide et moderne pour traiter l'intégralité du flux pénal : chaque affaire étant traitée « à distance », le traitement des dossiers s'en trouverait fortement accéléré. Le traitement traditionnel dit « par courrier » avait pratiquement vocation à disparaître. A la célérité devait s'ajouter l'efficacité : la relation étroite que le TTR suppose avec les officiers de police judiciaire (OPJ) paraissait de nature à renforcer le contrôle des parquets sur la police judiciaire.

Évolution théorique et adaptation pratique des missions de la justice ont alors été réunies dans la doctrine synthétisée par le TTR : on attendait que la rapidité et la généralisation d'une réponse judiciaire diversifiée apportent la solution à la fois aux mutations des formes de la délinquance et aux dysfonctionnements de la justice. A une justice exclusivement « réactive », qui ne parvenait plus à gérer des contentieux croissants et des formes de délinquance de plus en plus complexes, le TTR avait l'ambition de substituer une justice « proactive » qui reprendrait la maîtrise de ses flux et remplirait sa fonction de prévention de la délinquance et de réinsertion des condamnés.

Cette vision théorique – et idéalisée – s'est trouvée confrontée à la réalité du travail des parquets, si bien que les principes directeurs qui régissent le TTR doivent aujourd'hui s'apprécier à l'aune de ses résultats.

*

Le jugement sévère porté par les praticiens du droit sur la manière dont le TTR a remodelé l'ensemble du système judiciaire français porte-t-il sur l'insuffisance ou l'erreur de diagnostic au moment de son introduction ? Est-ce plutôt que ses objectifs n'étaient pas pertinents ? Le TTR a-t-il besoin d'être simplement amélioré, ses moyens renforcés ou l'institution judiciaire traverse-t-elle une crise plus profonde qui impose de repenser entièrement ses missions ? On ne saurait se lancer dans des propositions visant à palier les défauts, voire les vices, du TTR sans poser par conséquent, en préalable, des questions de fond sur ce qu'est devenu le fonctionnement de la justice pénale.

Or il apparaît bien vite que le TTR, placé au cœur du métier de magistrat, a cherché à concilier deux objectifs contradictoires et probablement même incompatibles : l'individualisation des poursuites d'un côté, la massification des contentieux de l'autre. Ce vice caché du TTR n'a fait ensuite que s'accentuer en affectant même, de proche en proche, l'ensemble du fonctionnement du système judiciaire.

Une perte d'identité des parquets et un effondrement de la qualité des poursuites causés par une inflation incontrôlée des contentieux

Alors même que le TTR visait à inscrire la justice dans un programme de rationalisation et de modernisation, on peut s'étonner tout d'abord que son introduction puis sa généralisation aient été menées sans plan d'ensemble – s'agissant tant des moyens humains que juridiques et matériels – ni réflexion stratégique et opérationnelle comme l'aurait nécessité une réforme de cette envergure et de cette ambition. La montée en puissance du TTR s'est au contraire effectuée dans l'improvisation et les tâtonnements, et il n'a cessé d'être géré sans étude d'impact ni perspective de long terme. Les magistrats et les fonctionnaires ont dû se débrouiller le plus souvent avec les moyens du bord, dans un bricolage permanent, en ne comptant que sur leur abnégation et leur imagination.

Mais le problème n'est pas qu'une insuffisance de moyens par rapport aux ambitions. Le TTR est affecté de défauts bien plus graves et toute « amélioration » ne risque finalement que de les amplifier. Ce dernier a en effet imposé aux parquets et aux tribunaux des injonctions contradictoires d'individualisation des poursuites et de massification des contentieux, qu'il a liées au sein d'une même doctrine de « réponse pénale » systématique à la délinquance. Or les conséquences d'une poursuite simultanée de deux objectifs incompatibles ont logiquement été à l'inverse des objectifs affichés et recherchés.

La massification des contentieux, tout d'abord, a accompagné des dérives en amont comme en aval des poursuites par les parquets. Elle s'insère elle-même dans une politique, bien décrite et documentée aujourd'hui, de sujétion du traitement de la délinquance par les services de police et de gendarmerie à leurs propres impératifs statistiques, les conduisant d'une part à limiter l'enregistrement et la prise en charge des faits de délinquance pour ne pas faire monter les chiffres

de l'insécurité et d'autre part à augmenter artificiellement le taux de résolution des affaires, en multipliant les affaires d'initiative qui ne réclament pas d'enquête (consommation de cannabis sur la voie publique par exemple) ainsi qu'en limitant les investigations au cours des enquêtes pour clôturer celles-ci au plus vite.

Il en est résulté ce que les praticiens déplorent aujourd'hui : un effondrement de la qualité du travail policier – amplifiée par les réformes de la police qui ont « cassé » ses savoir-faire traditionnels – auquel les parquets n'ont pu ou su remédier, pour diverses raisons. Réorganisés eux-mêmes, selon la philosophie du TTR, pour traiter dans l'urgence les enquêtes des services de police et de gendarmerie, ils ne sont pas parvenus à prendre les distances qui s'imposaient pour y porter remède. Bien au contraire, travaillant en sous-effectifs et surtout sans moyen de contrôle des informations fournies par les services de police, ils sont contraints de décider des orientations des procédures sans recul ni autre connaissance des dossiers que celle qu'ils obtiennent lors des rapports téléphoniques que leur font les enquêteurs, et qui dépendent de la qualité et de la loyauté de leurs interlocuteurs. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'il leur est difficile, voire impossible, de prendre la distance que requiert un travail de magistrat par rapport à l'immédiateté et la pression du travail policier.

Le TTR : des formations et des méthodes de travail qui ont fait perdre à la justice et à la police leur professionnalisme

Le compte-rendu téléphonique fait par l'enquêteur au magistrat du parquet – qui est devenu la règle – prive celui-ci du regard qu'il avait autrefois sur les procès-verbaux. Il a été maintes fois souligné par les praticiens la différence entre la description de la procédure faite par les OPJ et sa réalité, avec pour conséquence des nullités ou des enquêtes à reprendre à leur arrivée au tribunal.

La généralisation du TTR s'est accompagnée, en parallèle, d'une vaste campagne d'habilitation des gardiens de la paix en qualité d'OPJ. Si certains de ces « nouveaux » OPJ peuvent s'avérer très réactifs et d'une grande compétence, force est de constater que beaucoup sont plutôt désemparés. La prise d'initiative leur est difficile ,de même qu'ils ont du mal à concevoir la direction que doivent prendre les investigations.

On doit remarquer par ailleurs que les magistrats ont, pour la plupart, reçu une formation universitaire en droit : leur regard est utile pour détecter les problèmes procéduraux ou les éléments constitutifs de l'infraction sur lesquels ils se concentrent effectivement, mais la technique d'enquête est un métier de police : elle résulte avant tout de l'observation du terrain, se théorise difficilement et ne se pratique pas au moyen de quelques minutes d'échange téléphonique distant. Les enquêteurs se trouvent donc en manque d'encadrement technique et opérationnel qu'ils peinent souvent à rencontrer et ils ne sont d'ailleurs pas demandeurs la plupart du temps du renforcement du niveau d'exigence devant peser sur eux.

Il a également été maintes fois rappelé que la qualité des comptes-rendus était souvent médiocre, les enquêteurs n'ayant pas une claire conscience du cadre procédural et des éléments de l'enquête à présenter. Leur compte-rendu est souvent confus, non juridique, non synthétique et, même en étant directif, il est difficile de les ramener à un « cadre » précis. Un cadre de

compte-rendu par points successifs - similaire à ceux pratiqués dans l'armée - a été conçu en collaboration entre les ministères de la justice et de l'intérieur mais celui-ci est parfaitement inconnu – ou du moins inappliqué – par les enquêteurs.

Les OPJ sont dorénavant si nombreux qu'il est difficile pour les magistrats, qui sont eux-mêmes plusieurs à « tourner » sur la permanence, de les identifier. La masse des affaires, le grand nombre des intervenants côté « justice » et côté « police » se succédant souvent sur un même dossier ainsi que la brièveté contrainte des échanges dans un délai procédural souvent très court ne permettent ni une transmission des savoirs techniques, ni une évaluation de l'interlocuteur.

Une autre conséquence moins souvent pointée est que les enquêteurs ne sont pas toujours au clair sur l'articulation institutionnelle, les compétences de chacun et ce qui devrait être leur relation avec le magistrat du parquet. En pratique, certains ont des difficultés à opérer une différence entre un(e) adjoint(e) administratif(ve) et un(e) substitut(e). Dans la mesure où ils ont pour interlocuteurs habituels les magistrats, les gardiens de la paix considèrent assez facilement que ces derniers sont leurs homologues « naturels » de même grade au ministère de la justice. Les appels sont donc fréquents « pour une demande de conseil » et le ton peut assez vite s'avérer familier, l'enquêteur n'ayant plus conscience du rôle du magistrat.

Les appels au parquet peuvent aussi s'avérer simplement « utilitaristes », soit par exemple un tout premier appel sur l'affaire juste avant l'expiration des premières 24 h de GAV « pour avoir une prolongation ». Plus gravement, un gardien de la paix qui n'obtiendra pas une décision conforme à ce qu'il attendait peut assez facilement ne pas hésiter à exprimer un désaccord. S'il conteste, il sait qu'il aura la possibilité de s'adresser à sa hiérarchie pour obtenir une décision dans le sens souhaité...

En effet, les parquets eux-mêmes ont perdu de vue leur position vis-à-vis des services d'enquêtes. La pratique des parquets était traditionnellement de ne jamais remettre en question la décision d'un magistrat du parquet à l'égard de ses interlocuteurs extérieurs afin de garantir l'autorité et la crédibilité du parquet en soulignant son « indivisibilité », quitte à réexaminer les éléments de la procédure et à exprimer en interne et après coup un désaccord. Aujourd'hui, les hiérarchies de la gendarmerie ou de la police ont le fréquent réflexe de prendre fait et cause pour leurs troupes, elles ignorent le magistrat de permanence et saisissent directement le supérieur hiérarchique de ce dernier pour voir infléchir la décision du permanencier. La présentation, toujours élogieuse pour l'enquêteur, souligne à l'inverse les insuffisances et l'irresponsabilité du magistrat de base face à la faculté d'entendement – nécessairement supérieure – de sa hiérarchie. La réponse est fonction du niveau de distance, de sang-froid, de respect du principe du contradictoire, de la répercussion médiatique réelle ou supposée de l'affaire. Mais il n'est plus rare que la tradition déontologique des parquets soit écartée pour aboutir à des désaveux – eux aussi en temps réel – du magistrat de permanence qui s'expose ainsi à perdre au fil du temps le capital de crédibilité et d'autorité qu'il pouvait espérer avoir vis à vis des OPJ placés sous « son autorité ».

Si l'on ne saurait prétendre que les décisions des magistrats du parquet sont nécessairement les meilleures et devraient être systématiquement approuvées par leur propre hiérarchie, il n'en reste pas moins que l'ensemble des relations qui se sont établies dans le cadre du TTR conduisent ainsi à une fragilisation de la chaîne de décision et à une remise en cause de

l'autorité du ministère public.

Une autre difficulté est qu'en pratique, la différenciation implicite des filières au sein de la magistrature conduit à ce que la hiérarchie parquetière dispose d'une expérience du parquet de terrain d'autant plus faible que croît son niveau de responsabilité et que sa méconnaissance du travail concret du parquet est aisément détectable par l'ensemble de ses interlocuteurs...

Les parquetiers se sont trouvés ainsi embarqués à leur tour dans la même logique de traitement quantitatif des contentieux que les services de police et de gendarmerie. Au lieu de reprendre la maîtrise de l'action publique que le TTR était censé leur redonner, les parquets ne peuvent que gérer les flux des enquêtes au fil de l'eau et au gré des choix faits en amont, selon des critères policiers sur lesquels ils n'ont pas de visibilité ni de maîtrise. Mais ces choix s'imposent à eux car ce sont ceux sur lesquels les gouvernements assoient leurs politiques de communication sur la sécurité et qu'ils n'ont eux-mêmes aucune maîtrise du travail policier dont ils sont dépendants.

A la dégradation de la qualité des enquêtes – et plus généralement du travail policier – s'ajoute ainsi une perte de contrôle de l'« approvisionnement » de la justice en aval car les parquets n'exercent plus de filtre sur les procédures qui leur arrivent des services de police et de gendarmerie. Ils ne servent que de « gare de triage » pour les orienter, parfois même en cédant sous les pressions que commandent l'urgence de leur mode de décision ou l'impact des affaires sur l'opinion publique. Il est devenu fréquent en particulier (pour ne pas dire quasiment systématique) que les procédures soient renvoyées directement devant le tribunal, sans que le parquetier qui les a suivies n'ait lu les procès-verbaux, ni examiné les carences de l'enquête, ni vérifié lui-même les charges relevées contre les personnes poursuivies (ou d'autres auteurs, souvent oubliés au cours de poursuites *a minima*) pas plus que les qualifications de renvoi devant la juridiction (elles aussi approximatives et *a minima*).

On peut ainsi constater sans exagération une dépendance des parquets envers les services enquêteurs, dont découlent à la fois l'inflation des contentieux et la dégradation de la qualité des procédures.

Un engorgement de l'activité judiciaire auto-provoqué et auto-entretenu sur des types de contentieux ciblés

Il suffit de comparer les statistiques officielles du ministère de la justice à quelques années d'intervalle pour mesurer à quel point la justice a modifié ses modes d'intervention et percevoir les raisons pour lesquelles elle ne peut plus faire face aujourd'hui aux missions qui lui sont confiées.

En 1996, les parquets avaient reçu 5.185.495 procès-verbaux pour des crimes, des délits, et des contraventions de 5^{e} classe. 4.114.672 avaient été classés sans suite et 590.235 affaires avaient été poursuivies. Les poursuites avaient donné lieu à 364.064 condamnations (2.695 pour des crimes, 332.871 pour des délits et 28.498 pour des contraventions de 5^{e} classe).

En 2012, les parquets ont traité 4.494.744 affaires (soit 690.751 procédures de moins) dont 1.226.753 donnant lieu à « réponse judiciaire » (635.518 de plus), parmi lesquelles 686.602 ont abouti à des condamnations ou des compositions pénales prononcées pour 2 703 crimes, 638.827

délits et 45.072 contraventions de 5e classe.

Ainsi, tandis que le nombre d'affaires traitées par les parquets diminuait de plus de 15%, le nombre des affaires poursuivies et des condamnations a été multiplié par 2 entre 1996 et 2012. En effet, tandis qu'en 1996 le seul débouché des poursuites était pratiquement la saisine d'une juridiction, en 2012 les sanctions parajudiciaires ou quasi-juridictionnelles (compositions pénales) et les alternatives aux poursuites (respectivement 75.493 et 547.678) représentaient 45,2% des affaires poursuivables et 50,8% des affaires poursuivies.

En 1996, les effectifs des juridictions étaient alors, globalement, de 60.102 agents dont 6.287 magistrats de l'ordre judiciaire. En 2012, ils étaient de 77.542 agents dont 7.687 magistrats. Pour un doublement du nombre d'affaires traitées, les effectifs globaux des agents dans l'ensemble des juridictions n'ont donc augmenté que de 30% et ceux des magistrats de 22%. Sans doute le traitement des affaires qui ne sont pas poursuivies devant une juridiction mobilise-t-il moins de magistrats et de fonctionnaires que les procédures juridictionnelles, mais les chiffres montrent quand même que, à l'inverse de ce que la diversification des réponses judiciaires aurait dû produire, la charge des juridictions s'est accrue dans la même proportion que l'augmentation du nombre global d'affaires traitées puisque le doublement de l'activité a été général.

Ces observations posent le problème de l'évaluation des capacités de traitement opérationnel du TTR en termes de ressources humaines.. Selon l'observatoire de la justice pénale (2002-2012), l'ensemble des juridictions a reçu 5.250.696 affaires nouvelles et les parquets en ont traité 4.779.607, soit 91%, en 2011 (derniers chiffres disponibles dans le cadre de cette enquête). On peut estimer que ce taux représente approximativement l'activité du TTR, les 9% restant alimentant le stock de celles qui sont traitées par la voie conventionnelle. Selon l'observatoire des juridictions de 2012, le ratio de traitement des procédures transmises au parquet par magistrat était de 3.977 en 2011, ce qui correspondrait donc à 3.619 affaires traitées en TTR par magistrat du parquet (91%), soit un équivalent en emplois de 1.320 magistrats. Or, selon la dernière « localisation des emplois de magistrats » établie par la chancellerie, il y aura, en 2014, 1.662 magistrats du parquet dans les tribunaux de grande instance, TPI et magistrats placés, tous niveaux hiérarchiques inclus. Les160 TGI sont classés en quatre groupes selon leur taille décroissante (groupe 1 : 12 TGI ; groupe 2 : 30 TGI ; groupe 3 : 41 TGI ; groupe 4 : 77 TGI) : si l'on admet que, tout au plus, il existe 1 parquetier de permanence TTR par TGI dans les trois derniers groupes (soit 148 TGI) et en moyenne 5 dans les douze plus importants TGI, soit 60 permanenciers, le nombre de magistrats du parquet affectés au TTR est d'environ 200 en continu (24h/24 et 365 jours par an). On mesure ainsi l'écart entre les effectifs et les besoins et l'on comprend la saturation qu'a engendrée le TTR..

Si l'on quitte l'aspect purement quantitatif, on relève qu'une autre conséquence inéluctable de la conception qui a présidé à la mise en forme du TTR – et ce n'est sans doute pas la moindre – est la concentration de la réponse pénale sur la « petite » délinquance de rue ou de proximité, au détriment des formes plus élaborées et plus complexes de criminalité, nécessitant des investigations plus approfondies.

La « petite » délinquance de rue est en effet la plus visible, la moins complexe, celle qui requiert le moindre investissement en termes d'investigation et la plus sensible enfin aux émotions de l'opinion publique. Plus une affaire est simple et circonscrite, plus elle sera traitée rapidement et

aura de chances d'aboutir à une décision judiciaire, tandis que les infractions graves ou celles dont la découverte nécessite des actes d'enquêtes longs et complexes seront abandonnées ou, dans le meilleur des cas, traitées par des voies longues, hasardeuses et non prioritaires.

C'est à l'aune de ces constatations qu'il convient d'examiner comment les contentieux de masse qui ont envahi le système judiciaire sont traités effectivement.

Des outils de travail qui ont un impact direct sur la production judiciaire

S'agissant des outils de travail, le « téléphone » est structurellement condamné à ne pouvoir prendre en compte qu'un nombre restreint des procédures arrivantes, ce nombre pouvant même s'avérer – dans certaines situations – tout à fait résiduel. Le téléphone est un outil séduisant par sa souplesse et sa rapidité mais il s'est vite avéré décevant. Il a été tenté de le compléter, voire de le remplacer par les fax et maintenant les courriels, la simplicité d'utilisation et la rapidité de ces derniers ayant été envisagés comme le palliatif aux insuffisances de l'outil téléphone. Là encore, c'est confondre d'un côté la rapidité d'échange et de communication apportée par les outils et de l'autre la capacité d'élaboration, de synthèse et de traitement des différents personnels qui les utilisent.

L'échange par télécopie ou courriel peut s'avérer adapté lorsqu'il s'agit de transmettre en urgence une procédure par la voie dématérialisée ou de formuler une réponse affirmative ou négative à une question simple telle qu'une autorisation de réquisition, de destruction de scellés... En revanche lorsqu'il s'agit d'exposer et de résumer les éléments d'une procédure en cours et de solliciter des directives d'enquêtes, la formalisation de ces échanges est coûteuse en temps. Les enquêteurs sont contraints de rédiger une synthèse « courriel » en plus de leur procédure, ce qui consomme un temps de rédaction supplémentaire non négligeable. Les magistrats qui se contentaient auparavant de cocher la case idoine sur leur soit-transmis d'enquête avec, au besoin, un ajout manuscrit rapide, se doivent de taper laborieusement au clavier de leur ordinateur des instructions complètes, fussent-elles stéréotypées, ce qui revient à réécrire les mentions d'un imprimé qui était rédigé une fois pour toutes auparavant. La permanence par courriel peut s'accompagner de divers formulaires ou outils statistiques parallèles à renseigner, ce qui obère d'autant la rapidité et la capacité de traitement au moyen de cet outil.

Il peut arriver que les magistrats ne soient plus en mesure de répondre « en temps réel » aux sollicitations diverses des enquêteurs qui renvoient ainsi plusieurs fois les mêmes demandes, ce qui sature d'autant plus la messagerie électronique et majore le nombre de courriels à traiter. Pour peu que la permanence courriel soit gérée par plusieurs magistrats, les enquêteurs reçoivent ainsi plusieurs réponses à une seule demande, parfois divergentes...Si le temps de transmission par courriel s'avère dorénavant inexistant, la capacité de traitement du flux reçu par les parquets se trouve donc en réalité fortement ralentie par cet outil, utilisé souvent à mauvais escient. A la perte de temps s'ajoute l'image de confusion et d'incohérence de la réponse pénale parfois véhiculée par les parquets.

Une diversification réelle mais paradoxale des « réponses pénales »

Le TTR a cherché à résoudre la quadrature du cercle en conciliant dans une même approche l'individualisation des modes de poursuites – selon une conception inspirée de la théorie de la « vitre cassée » et de la doctrine de la « tolérance zéro » (voir définitions dans l'encadré *infra*) – et la massification des poursuites, en vue d'apporter une réponse judiciaire à l'ensemble des infractions poursuivables dont les auteurs sont identifiés. Les parquets se targuent d'un taux de classement sans suite historiquement bas (11% en 2012), mais au prix d'un engorgement du système judiciaire qui n'est plus maîtrisé et qui a conduit aussi bien les parquets que les juridictions à modifier en profondeur leurs approches du traitement des dossiers.

Les promoteurs du TTR ont vu dans celui-ci le double avantage de permettre une prise en charge de l'ensemble de la délinquance poursuivable (moins les classements sans suite) – au profit notamment d'un traitement alternatif des faits de délinquance, dont la finalité se voulait avant tout éducative – sans pour autant déboucher sur une pénalisation massive des contentieux. Or c'est précisément le contraire qui s'est produit. En décidant de traiter une majorité du contentieux par des voies extra-juridictionnelles (« 3ème voie », poursuites simplifiées ou alternatives) pour apporter une réponse judiciaire à toute infraction dont l'auteur était identifié, les charges pesant sur l'institution judiciaire – parquets et juridictions – ont doublé du fait même qu'elle ne sélectionnait plus ses contentieux.

On relèvera d'ailleurs que, si le nombre de personnes incarcérées ne cesse d'augmenter, ce n'est pas, contrairement à une opinion tenace, parce que seraient privilégiés les modes de poursuites aboutissant à l'emprisonnement : tout au contraire, en 2012, 43,8% seulement des infractions poursuivables étaient orientées dans le circuit juridictionnel (y compris les CRPC), le reste faisant l'objet de mesures alternatives sans passage devant une juridiction ou de classements sans suite.

Il faut donc arriver à cette première conclusion qui contredit tous les discours indéfiniment rabâchés sur la justice pénale et l'emprisonnement et qui se vérifie dans tous les chiffres : la justice n'a pas aggravé la pénalité, elle l'a au contraire réduite autant qu'elle le pouvait. Mais elle l'a fait en accroissant et en diversifiant ses interventions ! Ainsi, si l'on rapporte le nombre d'incarcérations à celui des condamnations prononcées, il y avait eu 78.778 entrants et 79.414 sortants de prison en 1996 pour 364.064 condamnations prononcées, soit respectivement 21,6% et 21,8%. En 2012, 90.982 personnes sont entrées en prison et 87.958 en sont sorties, soit un rapport de 13,3% et 12,8% entre le nombre de détenus (entrants et sortants) et celui de condamnations prononcées. La conclusion est donc sans appel : si le nombre d'incarcérations augmente, ce n'est pas parce que les tribunaux sont plus sévères, bien au contraire, mais parce que le contentieux pénal a explosé (686.602 condamnations en 2012, soit une augmentation de 88,5% par rapport à 1996). C'est la raison principale qui explique à la fois que le nombre d'incarcérations augmente moins vite que celui des condamnations en valeur relative, mais qu'il s'accroisse irrémédiablement en valeur absolue !

La théorie de la vitre cassée

Les auteurs de cette théorie en 1982, James Q. Wilson et Georges L. Kelling*, ont expliqué, à partir d'une expérience réalisée en 1969 par un psychologue, Philip Zimbardo, et en prolongeant d'autres travaux sociologiques antérieurs, que lorsqu'un bien apparaît manifestement abandonné, il devient rapidement vandalisé y compris par des personnes parfaitement insérées socialement. Ce type d'incivilités, suscitées par la perception d'un délaissement de l'espace social au sein duquel s'est installé le désordre, ouvre ensuite la porte à la délinquance elle-même. Il faut par conséquent, pour prévenir la seconde, veiller à ce que les premières ne s'étendent pas car elles entraînent une régression des comportements collectifs. La délinquance n'est pas, dans cette conception, un comportement ou une catégorie de comportements qui s'opposent à une société bien ordonnée, mais le résultat d'une dégradation de l'environnement social lui-même, qui favorise des comportements de plus en plus antisociaux. C'est donc un désordre social ambiant qui est la cause principale de la délinquance en tant que phénomène de régression collective et non la dérive personnelle d'individus qui commettent des actes antisociaux.

* « *Broken windows* », *Atlantic Monthly*, mars 1982. Traduit en français sous le titre "*Vitres cassées*", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15, 1er trimestre 1994, p. 163-180.

La doctrine de la tolérance zéro ou du *Quality of Life Policing*

Souvent confondue avec la théorie de la vitre cassée, la doctrine de la tolérance zéro a été le mot d'ordre de l'ancien procureur Rudolph Giuliani lors de sa campagne électorale pour la mairie de New York en 1993, puis de sa politique après son élection. Bien que proche par certains aspects de la théorie de la vitre cassée puisqu'elle prend en compte les actes d'incivilités au même titre que ceux de délinquance, elle s'en distingue par le fait qu'elle préconise une réponse intransigeante à tout acte antisocial, même mineur, afin de restaurer l'ordre et la sécurité alors que la théorie de la vitre cassée n'induit pas l'adoption d'une méthode plutôt qu'une autre. Elle se limite à mettre l'accent sur l'impact que provoque une dégradation de l'environnement, qui suscite l'émergence de comportements inciviques ouvrant ensuite eux-mêmes la voie à une délinquance structurelle. La théorie de la vitre cassée impliquerait une remise en ordre des espaces sociaux plutôt qu'une action sur les individus auteurs d'incivilités ou d'infractions mais il est vrai que la doctrine de la tolérance zéro peut aussi être employée comme moyen d'action pour mettre fin aux désordres décrits par la théorie de la vitre cassée.

Mais cette conséquence n'est pas la seule qu'il faille relier à l'emprise du TTR sur l'ensemble du système judiciaire. Au-delà d'une approche purement quantitative, il faut s'attacher aussi à une évaluation qualitative du travail judiciaire. La multiplication et la complexification des tâches, résultant de l'accumulation des réformes du droit pénal et surtout de la procédure pénale, ont conduit les parquets d'abord, mais ensuite aussi les magistrats du siège, à modifier leurs pratiques pour faire face aux injonctions contradictoires qui leur étaient adressées. Si l'on peut dire qu'ils se sont bien adaptés à ces nouvelles demandes, on peut s'interroger cependant sur la manière dont ils ont été contraints de le faire et sur le bilan qu'on peut tirer aujourd'hui de la qualité de la

justice rendue.

L'impossible personnalisation de la réponse pénale par des méthodes de traitement de masse des contentieux, générant des poursuites et des décisions stéréotypées et « barémisées »

Grâce ou à cause du TTR, les magistrats du parquet se sont vus dispensés de porter une analyse approfondie tant sur leurs procédures que sur la politique de leurs contentieux.

L'un des plus sérieux reproches que l'on puisse faire au TTR, à cet égard, est d'avoir introduit des routines stéréotypées dans les choix de poursuites, faute à la fois d'une réflexion sur la capacité du système de résoudre réellement les problèmes de délinquance – et même sur la question de savoir quels étaient ces problèmes et s'ils comportaient une solution dans la direction recherchée – et sur les moyens éventuels d'y parvenir.

Pour satisfaire aux impératifs de traitement des flux ininterrompus, les magistrats du parquet (mais aussi du siège) se réfèrent ainsi à des normes implicites, forgées « sur le tas » et sans validation scientifique ou retour d'expérience. Elles se sont diffusées « silencieusement » et ont entraîné une automatisation des décisions par le recours à des réponses-types essentiellement à connotation médico-psychologique et éducative. Les parquetiers affectés au TTR ont dû se plier progressivement à des instructions imposant des choix de poursuites automatiques dont ils peuvent de moins en moins s'écarter en raison de la forte re-hiérarchisation des parquets qui s'est opérée en parallèle.

C'est souvent le cas, par exemple, en matière d'agression sexuelle, où la doctrine la plus répandue dans les parquets impose d'envoyer quasi systématiquement l'affaire devant le tribunal correctionnel, sauf invraisemblance criante de la plainte, quelles que soient la crédibilité du plaignant, la nature des charges et la gravité des faits. L'alcoolémie au volant a suscité la même réponse systématique de poursuite, souvent prolongée par la mise en place d'un appareillage médico-éducatif lourd à gérer et au rendement très incertain, dont l'efficacité en tout cas n'est jamais mesurée. C'est encore le cas des violences intrafamiliales, qui entraînent des mesures de contrôle judiciaire formatées comme l'interdiction faite à l'auteur présumé de retourner au domicile familial, d'entrer en contact avec les plaignants et l'obligation de se soumettre à des soins médicaux, quand le tribunal n'est pas saisi en comparution immédiate. Le comble étant d'ailleurs que le suivi de ces mesures contraignantes n'est pas véritablement assuré, que leur violation ne donne à peu près jamais lieu à sanction et que leur efficacité n'est pas non plus évaluée. De même, les parquets ont-ils mis en place des routines pour orienter systématiquement certains types de contentieux – en fonction par exemple du montant du préjudice – vers la médiation pénale, mais ils n'assurent aucun suivi d'initiative des dossiers envoyés aux délégués du procureur pour évaluer l'issue de la mesure. Il peut même arriver que ces derniers aient l'interdiction d'entrer en contact avec les magistrats…

Cette « typologisation » des réponses pénales est souvent justifiée en prenant exemple sur les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, États-Unis, Canada…) qui ont adopté un traitement actuariel de la délinquance, les tribunaux eux-mêmes appliquant des barèmes de peine déterminés selon des grilles quasi-automatiques. Quoi que l'on pense de ces méthodes, la situation française ne saurait s'y comparer car la justice actuarielle repose sur l'élaboration d'indicateurs faisant

l'objet d'études criminologiques approfondies, tandis que les protocoles du TTR ne sont que les extensions de routines pratiques, dépourvues de toute analyse criminologique préalable. Les mesures qu'ils induisent (par exemple l'obligation de soins) ne reposent sur aucune évaluation scientifique mais sont déterminées uniquement par l' « offre » dont disposent les parquets et les tribunaux, laquelle est singulièrement indigente au regard des ambitions affichées.

L'automaticité des « réponses », voulue comme un mode de rationalisation des poursuites, a donc pour conséquence que l' « individualisation » des mesures est gérée en réalité par l'utilisation d'un panel de dispositifs stéréotypés et une « barémisation » des mesures, les parquetiers affectés au TTR n'ayant pas la possibilité de s'écarter des modes d'emploi qui leur sont fournis selon les instructions hiérarchiques qu'il reçoivent et devant s'en tenir aux dispositifs locaux dont ils disposent. Et pour s'assurer de la conformité de leurs décisions à ces injonctions, ils sont tenus de rendre compte de l'ensemble de leur activité, dans ses moindres détails.

Cette automaticité des « réponses » n'est tempérée que par le manque de moyens, lorsque les services du TTR ne peuvent plus faire face, d'une manière ou d'une autre, à l'afflux des dossiers pour traiter leurs routines selon les stéréotypes habituels et que l'orientation de poursuites prescrite par les instructions hiérarchiques aboutit à une saturation. Dans ce cas, des voies de contournement sont prévues ou improvisées au sein des parquets, avec l'aval de la hiérarchie, voire à son initiative. C'est ainsi, par exemple, que tel procureur d'une grande juridiction donne comme instruction permanente de convoquer par OPJ à moins de 4 mois : lorsque ce délai est atteint en raison de l'augmentation du stock en attente, le parquet bascule ses poursuites sur d'autres voies comme la CRPC, même pour des affaires où la culpabilité est discutée ou dans lesquelles la gravité des faits mériterait la saisine du tribunal. Cette voie procédurale « allégée » est alors gérée par une réduction significative du niveau des peines proposées, afin d'obtenir un minimum de refus de la part des personnes poursuivies et d'éviter également les rejets d'homologation par le juge.

Une absence de maîtrise de l'action publique

On se doute que la gendarmerie et la police nationale ne prennent pas leurs directives d'action publique auprès des parquets, avec lesquels les réunions d'action publique sont somme toute très épisodiques... Le procureur de la République souffre institutionnellement du fait qu'il cohabite avec de nombreux acteurs qui, soit lui disputent la primauté de sa compétence, soit se posent en limite à son action. Un procureur exerce rarement sur un ressort de la taille d'un département. Souverain pour conduire l'action publique sur un arrondissement ou plusieurs, il devra néanmoins se confronter à des autorités départementales ou à des élus dont la zone de compétence est soit plus large, soit plus réduite mais dont la « lisibilité » en termes de sécurité est claire, tandis que celle du parquet ne l'est pas. Judiciairement, il doit aussi composer avec le barreau, le siège et le directeur de son tribunal.

Très loin d'être le maître d'oeuvre de la chaîne de sûreté publique, de ses moyens et de son organisation, il ne peut que se résigner à en être un humble rouage, une étape. C'est dire que n'étant pas en amont de la chaîne, il n'a d'autre choix que la subir. Le TTR a été l'occasion d'institutionnaliser cet état de fait.

La police ou la gendarmerie ont la capacité – *de facto* et en toute connaissance de cause – de

verbaliser ou non une infraction, de prendre ou non une plainte. On aboutit ainsi à ce qu'on peut appeler le principe d'opportunité de la verbalisation, qu'il faut mettre en parallèle avec la quasi-suppression du principe d'opportunité des poursuites des parquets (qu'ils n'exercent plus que pour orienter les procédures, non pour les sélectionner). Au surplus, les infractions complexes autres que les infractions de voie publique ne sont tout simplement pas identifiées comme des infractions par les services en charge de collecter les plaintes. En revanche, ces mêmes services pourront décider d'apporter une attention particulière à un type d'infraction plutôt qu'à une autre et surtout de prioriser leur traitement.

Dans ce contexte, une instruction explicite du procureur pourra être exécutée avec lenteur, maladresse ou insuffisance, voulue ou non. En tout état de cause, le parquet n'aura pas la possibilité, pour autant qu'il fixe des lignes directrices en matière de choix de poursuites, de vérifier leur mise en œuvre. En revanche, une affaire ayant donné lieu à une garde-à-vue, souverainement décidée par les enquêteurs, sera traitée par le procureur dans la journée. Cela n'empêchera pas d'ailleurs qu'un nombre appréciable de garde-à-vue débouchent sur des classement sans suite, non seulement parce que l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée mais parfois même parce qu'il n'y a tout simplement aucune infraction à reprocher à la personne retenue !

Ainsi, tandis que le parquet ne peut contrôler les initiatives des services d'enquêtes et se trouve obligé de les traiter, l'attribution des moyens pour traiter les instructions des parquets dépend en revanche de la hiérarchie de la police ou de la gendarmerie et en pratique de la bonne volonté et de l'intérêt des enquêteurs eux-mêmes. Ces modes de sélection des priorités ont évidemment pour conséquence que des affaires d'une gravité mineure, voire insignifiante, sont traitées en urgence, alors que la juridiction est par ailleurs en charge de dossiers graves en souffrance de traitement ou de jugement. Quand bien même les parquets s'aventurent à demander aux services d'éviter le placement en garde-à-vue pour certains types de contentieux, il peut leur être répondu que la compétence de décision de placement en GAV incombe au seul OPJ, le parquet ne devant être « informé » qu'*a posteriori*.

Il convient de rappeler également que le magistrat de permanence n'est pas seulement sollicité quand une personne est placée en garde à vue. Ce sont les enquêteurs qui fixeront l'emploi du temps des parquets et les affaires qui seront traitées en priorité par la permanence, à raison de leurs appels. Il peut arriver que les parquets soient appelés pour évoquer le quotidien des conflits de proximité des circonscriptions, qu'il s'agisse de ressorts ruraux ou plus étonnamment des grands centres urbains.

Une permanence « d'action publique » est donc un bateau ivre qui dérive au gré du hasard des appels, soumis à la logique de traitement au coup par coup des initiatives des agents de police et de gendarmerie...

Le TTR, organe de l'affaiblissement de la répression

La qualité majeure reconnue au TTR est sa « force de frappe ». Pour des faits rapidement élucidés, simples mais graves, ou des auteurs très défavorablement connus, il est aisé de décider d'un déferrement débouchant par exemple sur une comparution immédiate. Si on admet que plus de la moitié des comparutions immédiates débouchent sur un mandat de dépôt et que cette

procédure produit elle-même environ la moitié des mandats de dépôts prononcés par la juridiction, le TTR doit bien alors être considéré comme l'outil majeur de la répression au sein du tribunal...

Si toutefois on rapporte le nombre de mandats de dépôt prononcé par chaque TGI au nombre d'affaire qu'il reçoit, il est difficile de s'éloigner ou même d'atteindre le ratio d'1% d'incarcération effective. A titre d'exemple, un parquet qui reçoit 160.000 procédures sur une année et qui oriente 1.300 affaires en comparutions immédiates débouchant sur 800 mandats de dépôt se situe sur un taux d'incarcération effective – via la poursuite TTR – de 0,50%. Si le nombre de mandat de dépôt issu du TTR est à rapporter au chiffre réel de la délinquance allant du double au quintuple de la statistique officielle à raison du type d'infraction, dit « chiffre noir » non déclaré, le taux d'incarcération par mandats de dépôt s'avère au final purement symbolique et mathématiquement négligeable.

En d'autres termes, multiplier par deux la capacité du TTR en nombre de fonctionnaires ou de magistrats déboucherait sur un résultat final statistiquement assez constant et tout à fait résiduel en terme de résultats. En définitive, le seul « bienfait » du TTR a été de judicieusement exploiter le caractère public de ces procédures rapides et punitives, ce qui n'est pas le cas de l'instruction, autre pourvoyeuse majeure d'incarcération.

La présence systématique (en province) de la presse à ces audiences donne à la population le sentiment illusoire d'un appareil policier et judiciaire sévère, présent et efficace, mais il ne s'agit au final que de la mise en scène d'un nombre très restreint d'affaires qui permet à la justice de compenser son ineffectivité pratique par un impact symbolique élevé.

De la « fonctionnarisation » des parquets à la « prolétarisation » des magistrats

Destiné au « traitement individuel de masse », le TTR s'est accompagné d'un changement de perspective sur l'utilité de l'intervention judiciaire, celle-ci étant évaluée à l'aune de la diversification à grande échelle des mesures qu'elle permet de prendre. Le TTR a modifié ainsi en profondeur la nature du travail des membres du parquet. Ils doivent désormais inscrire leur pratique professionnelle dans une obligation de résultat, caractérisée par la barémisation des décisions évoquée plus haut, qui reflète une nouvelle obsession pour la rationalisation de la « réponse pénale ». Celle-ci doit faire entrer la variété quasiment infinie des cas dans des protocoles automatisés, routiniers et stéréotypés, qui sont donc à la fois répétitifs (chaque cas doit être « normalisé » selon un schéma uniforme) et extensifs (les pratiques doivent pouvoir s'aligner les unes sur les autres pour entrer dans le cadre de la normalisation voulue).

Le travail du parquetier ne consiste donc plus à mobiliser un savoir-faire personnel, enrichi de qualités acquises par une longue formation humaniste et une expérience professionnelle acquise au fil des ans, mais à appliquer des protocoles compatibles avec les outils de traitement normalisés mis en place par la technostructure judiciaire, le tout dans un contexte de moyens rares et en l'absence de toute analyse criminologique pertinente. Au lieu d'être encouragée, l'initiative et l'innovation sont au contraire soigneusement combattues au nom d'une rationalisation des choix judiciaires qui impose de ne plus sortir des processus entièrement reproductibles utilisant les ressources préformatées de l'arsenal socio-éducatif de l'appareil judiciaire.

Le travail du parquetier est ainsi devenu celui d'un exécutant « à la chaîne » privé de toute initiative. Il doit rendre compte de la conformité de ses décisions aux normes de traitement des procédures et solliciter les instructions de sa hiérarchie dès qu'un cas sort des schémas préétablis. Le substitut de permanence se trouve pris en réalité entre des injonctions contradictoires puisqu'il doit pouvoir d'abord faire une analyse en termes juridiques et procéduraux complexes des situations « brutes » qui lui sont présentées par les enquêteurs dans des conditions dont il a été souligné qu'elles étaient loin d'être optimales. Mais cette phase d'évaluation des situations ne peut déboucher ensuite que sur une réduction du cas traité selon les critères d'un mode opératoire dont la maîtrise lui a été retirée. Le tout dans des conditions de travail le plus souvent très dégradée, tant sur le plan matériel qu'humain.

Faut-il s'étonner dans ces conditions que non seulement les fonctions du parquet soient délaissées par les jeunes magistrats (les anciens ayant eu déjà la possibilité de passer au siège), mais qu'elles fassent naître des maux professionnels dont on n'aurait pu imaginer qu'ils puissent affecter le métier de magistrat : stress, *burn out*, dépression, maltraitance au travail, harcèlement moral, suicides... sans être encore – heureusement – des situations banales, ont du moins cessé de paraître inconcevables dans un milieu qui se croyait traditionnellement protégé par son statut et la position sociale à laquelle ses membres croyaient avoir accédé.

Une pollution progressive de l'ensemble du système judiciaire par le TTR

La confusion propre au service de traitement en temps réel est « contagieuse » pour les autres services. Ainsi en est-il pour le service de l'audiencement dont les disponibilités sont monopolisées par le TTR. Le jugement des dossiers d'importance haute ou moyenne ou le jugement des dossiers d'instruction sont obérés et fortement retardés par la primauté mécaniquement accordée à la petite délinquance de rue par le TTR. Les parquetiers estiment qu'une affaire qui arrive rapidement au parquet par le TTR doit en sortir rapidement, sans distinction sur son niveau de priorité encore : ce serait pourtant la seule occasion qui leur est accordé de retrouver une maîtrise du cours de l'action publique : à notre connaissance, aucun parquet ne l'exerce. Bien au contraire, il est revendiqué d'audiencer « le plus rapidement » possible les COPJ.

Les affaires de TTR traitées en urgence viennent ainsi côtoyer des dossiers d'instruction dont l' « âge » peut varier entre 3 et 10 ans, malgré (ou à cause de) la gravité des faits poursuivis, et qui ne doivent de passer enfin à l'audience que parce que le service de l'audiencement l'inscrit au rôle d'une audience en catastrophe pour éviter la prescription de l'action publique.

Le TTR a eu une autre conséquence, celle d'une confusion croissante – peut-être moins visible mais tout aussi préoccupante – entre les rôles respectifs du parquet et des juges du siège. L'accent a été mis quasi-exclusivement en effet sur l'*utilité* de la réponse judiciaire pénale, depuis les poursuites jusqu'à l'exécution des peines. Cette véritable obsession utilitariste a eu deux effets qui auraient dû s'exclure mais qui se sont en réalité conjugués, achevant de brouiller toute la signification de l'action de la justice : une subordination de la décision juridictionnelle aux mesures censées prévenir la récidive ou réinsérer les condamnés, mais qui a été dévoyée par l'instrumentalisation des jugements et une gestion des mesures postpénales marquée par les effets mécaniques du TTR.

C’est ainsi qu’il n’est pas rare de voir le jugement reprendre sous forme de SME les dispositions du contrôle judiciaire, l’arsenal des mesures éducatives ou de soin étant mobilisé avant comme pendant et après le jugement dans des visées essentiellement utilitaristes. Ceci pourrait sembler cohérent si ce n’est qu'il brouille les représentations aux yeux des magistrats comme des justiciables, incapables de comprendre la signification d'un jugement et de saisir le sens d'une décision qui elle-même ne cherche plus à se distinguer des mesures de sûreté qui l'ont précédée. Qu'elles soient pénales ou post-pénales, ces mesures sont tout aussi stéréotypées et nul ne se soucie de leur effectivité en aval, pas plus qu’on ne s’en est soucié en amont (le nombre de révocation de CJ est infinitésimal alors que le non respect des mesures est fréquent et il en est de même des SME).

En acceptant ainsi de modeler leurs décisions sur les modalités mises en place dans le cadre de la réponse pénale systématique, les tribunaux ont instauré à leur tour des routines dans les jugements, à l’instar de celles des parquets dans les poursuites, notamment en faisant un usage intensif du sursis avec mise à l’épreuve (et du TIG qui a fait une progression impressionnante, bien que plus modeste en valeur absolue), comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	1984*		1994*		2012**		1984/2012
Ensemble des peines prononcées (toutes juridictions)	419.454	*100%*	406.505	*100%*	617.221	*100%*	*+ 47,14%*
Emprisonnement ferme							
En totalité	81.962		84.062		90.570	*14,66%*	
Avec sursis simple	13.309		6.217		4.572	*0,77%*	
Avec SME	9.770		13.637		27.159	*4,40%*	
Total	105.041	*22,7%*	103.916	*22,2%*	122.301	*19,80%*	*+ 16,43%*
Sursis avec mise à l’épreuve							
Partiel	9.770		13.637		27.159	*4,40%*	
Intégral	16.964		28.423		49.662	*8,04%*	
Total	26.734	*6,4%*	42.060	*10,3%*	76.821	*12,44%*	*+ 187,35%*
Travail d’intérêt général							
Sursis	1.152		10.591		8.271		
Peine principale	2.477		10.536		16.460		
Total	3.629	*0,9%*	21.127	*5,2%*	24.731	*4%*	*+584,82%*

** Les données pour 1984 et 1994 proviennent de « Dix ans de peine probatoires », Carine Burricand et Cynthia Haral, InfostatJustice n° 49, octobre 1997.*
*** Les données de 2012 proviennent des « Chiffres-clés de la justice 2013 » et ds « Les condamnations, année 2012 », ministère de la justice, décembre 2013.*

Cette survalorisation du SME dans le prononcé des peines est confirmée par les statistiques pénitentiaires : au 1er janvier 2013, il y avait 60.344 personnes condamnées sous écrou (dont 19,5% bénéficiant d’un aménagement de peine, soit 45.577 « hébergées »), mais 128.772 suivies par les SPIP dans le cadre de mises à l’épreuve, soit près du triple des détenus (x 2,8).

Quelle est la logique d’un tel glissement de l’emprisonnement vers les autres peines dans les décisions des tribunaux ? Tout semble se passer comme si ceux-ci établissaient une régulation automatique consistant à maintenir un nombre de condamnations à l’emprisonnement ferme (en

tout ou partie) à peu près régulier en valeur absolue – entre 105.000 et 125.000 par an –, quel que soit le flux des affaires à juger. Les autres peines prononcées viendraient simplement s'ajouter à ce socle quasiment intangible, parmi lesquelles le SME est de loin la favorite et semble même avoir pour fonction principale d'être non pas une peine à finalité éducative, mais une *variable d'ajustement* servant à diminuer la part d'emprisonnement ferme prononcée dans les condamnations (ceci est d'ailleurs tout à fait visible dans la gestion des peines-plancher qui, lorsqu'elles sont encore prononcées, comportent une part, le plus souvent importante, de mise à l'épreuve afin de diminuer la partie ferme d'emprisonnement).

En intégrant la détention provisoire dans les chiffres de l'emprisonnement pour affiner l'analyse (la détention provisoire n'a cessé de diminuer tandis que l'emprisonnement après condamnation augmentait), le tableau suivant confirme cette grande stabilité du rapport probation-TIG/incarcération sur une longue période :

Années	Au 1/1/1991		Au 1/1/2012	
Nombre de personnes incarcérées				
- condamnés	29.235		48.554	
- prévenus	19.870		16.454	
- total	49.105	31,8%	65.008	29%
Nombre de personnes suivies par CPAL/SPIP				
- SME	94.960		128.772	
- TIG	10.507		30.310	
- total	105.467	68,2%	159.082	71%

Faut-il voir dans cette invariance des rapports entre les peines une propension permanente des magistrats à privilégier quand même l'incarcération, comme on le prétend souvent ? On pourrait soutenir en effet que l'augmentation des peines alternatives à l'emprisonnement comme le SME et le TIG dissimule – ou sert d'alibi à – l'augmentation du nombre de personnes que les juges continuent d'envoyer en prison. Rien n'est moins sûr pourtant puisque, outre l'augmentation dans la même proportion des peines d'emprisonnement et des peines « éducatives » qui ne démontre pas une disposition particulière des juges envers la prison malgré l'instauration des peines-plancher, on note que l'accroissement des capacités d'incarcération dans le parc pénitentiaire a entraîné globalement une diminution de la surpopulation carcérale, ce qui signifie pour le moins que les magistrats n'ont pas profité de l'accroissement des capacités d'accueil en prison pour y envoyer plus de personnes :

Années	Capacités pénitentiaires (nombre de places théoriques)	Nombre réel de détenus au 1/1 de l'année suivante	Taux de surpeuplement
1990	36.615	49.105	+ 34,11%
2012	56.992	65.008	+ 14,06%
1990/2012	+ 55,65%	+32,39%	- 20,05%

Mais qu'est-ce qui explique alors cette manière de faire ? Cela laisse à penser en réalité que le noyau dur de la délinquance prise en charge (étant rappelé que cette population est ciblée par les modes de poursuites du TTR) – qui se reflète dans les incarcérations après condamnations et les détentions provisoires – demeure lui-même à peu près immuable, les seules modifications notables se faisant par un jeu de vases communicants. Ceci confirme que *la diversification des peines est sans effet sur la réduction du niveau de cette délinquance et qu'elle sert ainsi à gérer non la délinquance elle-même, mais seulement la réponse à la délinquance.*

En d'autres termes et pour résumer, l'inflation pénale causée par le TTR s'est autorégulée en utilisant les peines mixtes ou avec sursis et mis à l'épreuve et autres mesures « éducatives » comme variables d'ajustement : l'augmentation mécanique du nombre des peines provoquée par l'inflation du contentieux n'entraîne pas une diversification en raison de l'utilité que chacune d'entre elles est supposée posséder, mais uniquement pour satisfaire à la demande de condamnation sans compromettre les fragiles équilibres de la situation carcérale qui tend plutôt à s'améliorer. Pour le reste, il suffit ensuite aux magistrats de se convaincre que le SME (ou le TIG) possède des vertus curatives intrinsèques, bien qu'ils n'aient à peu près aucun moyen de savoir ce que deviennent leurs décisions une fois qu'elles ont été prononcées et que les révocations des mesures non respectées (SME, TIG, jours-amendes, etc.) soient des plus aléatoires et statistiquement insignifiantes.

Un même dévoiement en aval des condamnations…

Ce qui n'apparaît qu'après un examen attentif des décisions juridictionnelles est en revanche devenu patent quand on se penche sur l'exécution des peines. Personne n'ignore dans les tribunaux que les aménagements de peine d'emprisonnement, multiformes et d'une grande souplesse d'utilisation, sont aujourd'hui un droit du condamné et qu'ils servent avant tout à gérer de la même manière non la délinquance ou la réinsertion, mais le nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires. De plus en plus fréquemment, les peines d'emprisonnement sont converties par les JAP en TIG ou jours-amendes, ce qui pose la question de la cohérence des décisions juridictionnelles. Il n'y a pas un magistrat pénaliste qui ne puisse non plus raconter quelques anecdotes sur la manière dont il a vu le parquet et le juge de l'application des peines jongler avec les articles du code de procédure pénale en accordant, parfois pour la même peine d'emprisonnement et à la queue leu leu, d'abord une semi-liberté, puis un bracelet électronique et pour finir une libération conditionnelle, après avoir « oublié » de mettre à exécution les sursis révoqués, sans autre contrepartie que d'aller pointer épisodiquement

au Pôle Emploi pendant le temps théorique de tout ou partie de la peine. La seule limite étant la durée de deux années qu'autorise la loi Dati de 2007 (un an pour les récidivistes), parfois d'ailleurs repoussée en raison des subtilités offertes par les règles en matière d'exécution des peines.

Les aménagements de peine viennent ainsi au soutien également de la gestion de la population pénale par les tribunaux qui prononcent les condamnations, essentiellement dans un but : sinon désengorger les prisons, du moins éviter l'explosion qu'aurait dû susciter l'effet mécanique du TTR. La diversification des peines et de leurs modalités d'exécution s'est révélée être avant tout un instrument d'évacuation du contentieux vers des peines « inoffensives ». Ceci montre en réalité la grande résilience du système judiciaire qui a mis spontanément en place des dispositifs de résistance et de contournement pour empêcher le système de basculer dans la démesure puisque les structures pénitentiaires auraient été incapables de digérer l'afflux massif d'incarcérations qui aurait dû se produire. Il n'empêche que cela s'est fait au détriment de son propre fonctionnement interne et de la cohérence de son action, la justice ayant en quelque sorte absorbé elle-même le choc du TTR pour éviter qu'il ne se propage dans la « production » pénale, mais au prix d'une perversion de ses propres mécanismes décisionnels.

Une logique perverse qui a causé des dommages collatéraux majeurs en-dehors du champ étroit du TTR

Ce tour d'horizon ne peut passer non plus sous silence les effets pervers qu'a également entraînés le TTR sur l'instruction et le JLD alors même qu'ils auraient pu apparaître comme épargnés par celui-ci.

Tout d'abord, l'étouffement progressif de la juridiction d'instruction par le parquet grâce au TTR est devenue un lieu commun. Même si le projet de disparition du juge d'instruction, qui tenait à cœur d'une majorité de la classe politique de droite et de gauche, n'a pu aboutir, cette juridiction est loin toutefois d'être sortie indemne de 25 ans de TTR et de réformes de procédure pénale essentiellement dirigée contre elle. Son autonomie et sa capacité d'action ont été rognées progressivement mais inexorablement, au profit d'un parquet désormais tentaculaire et quasi militarisé. Après une longue période d'asphyxie de la juridiction d'instruction où l'accroissement des pouvoirs d'enquête préliminaire des parquets a permis de restreindre les ouvertures d'information à la portion congrue, il semble qu'on assiste depuis quelque temps à une remontée du nombre d'ouvertures d'informations, mais cette possible renaissance – ou ce bol d'air – de l'instruction ne doit pas faire illusion.

Les enquêtes complexes ont en effet quasiment disparu pour les raisons déjà évoquées, sauf à titre anecdotique dans quelques JIRS présentées en vitrine de l'institution judiciaire mais squelettiques et ultra-minoritaires. Les ouvertures d'information sont désormais dictées essentiellement par le besoin de gérer des détentions provisoires quand l'affaire ne peut être, pour des raisons de délais essentiellement, jugée en comparution immédiate, ou quand des actes d'investigation nécessaires, comme des expertises, ne peuvent être effectués sous l'égide du parquet. Force est de constater que, globalement, les juges d'instruction ne sont plus au centre du dispositif pénal « lourd » et que les dossiers d'instruction ont cessé d'apporter des plus values aux enquêtes. Parmi les explications possibles de cette situation se trouvent la complexification et l'alourdissement important des règles procédurales qui ont été imposés à l'instruction et qui

détournent les juges d'instruction de leur cœur de métier qui est l'investigation, au nom du principe sacré de rapidité des procédures. Ce qui n'empêche pas malgré tout que l'effet principal, voire unique, d'une ouverture d'information est un allongement sensible des délais de jugement, les dossiers d'instruction sans détenus étant de surcroît les derniers audiencés.

S'agissant du JLD, sa place désormais bien assise dans tout le précontentieux pénal en fait un acteur incontournable qui, cependant, n'a pas trouvé de légitimité dans le dispositif du TTR. La faiblesse de son statut (il est nommé ou dessaisi sur simple décision sans recours du président du TGI), l'équivoque de ses pouvoirs (peut-il par exemple mettre un prévenu en liberté au motif que la procédure est irrégulière ? Peut-il refuser une écoute ou une perquisition au motif que les charges invoquées par le parquet sont insuffisantes ? etc.) et son extériorité aux enquêtes sur lesquelles il est appelé à prendre des décisions, en font un alibi aux mains du parquet, qui statue lui aussi dans l'urgence et avec un minimum d'éléments d'appréciation, plus qu'un juge du siège de plein exercice. Bien qu'il ait été un élément déterminant de la mise en place et de l'extension du TTR, le moins que l'on puisse dire est que, en dehors de la gestion de la détention provisoire, le JLD demeure un intrus dans la procédure pénale dont l'utilité actuelle mériterait une sérieuse discussion, sauf à conforter l'opinion qu'il n'est qu'un simple alibi à l'accroissement considérable de l'emprise du parquet dans la procédure pénale

Faut-il sauver le soldat TTR ?

En fin de compte, si le TTR a été efficace, c'est à l'évidence comme élément de discours pour présenter à l'opinion publique une modernisation séduisante mais factice et trompeuse de la justice. Il associe positivement des méthodes managériales en vogue (du moins dans la communication qui en a été faite) aux attentes d'un traitement diversifié et personnalisé de la délinquance et de la récidive. Il n'a tenu cependant aucune de ses promesses et la situation de l'institution judiciaire est aujourd'hui, bien au contraire, des plus préoccupante. Loin d'avoir rationalisé les méthodes de la justice pénale, il ne fonctionne que de façon chaotique, avec des « bouts de ficelle » et de multiples arrangements qui servent à dissimuler d'un côté l'absence de perspective des parquets et des tribunaux, submergés par des flots qu'ils ne contrôlent plus, et de l'autre l'incapacité des dispositifs mis en place de répondre aux fonctions qui leur sont théoriquement assignées (prévention de la délinquance et de la récidive).

Une première proposition serait de développer les « bureaux des enquêtes » (BDE) qui ont été mis en place dans certains parquets pour prolonger et soulager le TTR, en transmettant de la permanence téléphonique à un autre service le suivi des affaires qui ne peuvent être traitées dans le temps très court du TTR. Les BDE ne sont pas cependant la solution aux défauts intrinsèques et aux insuffisances du TTR, car ils ne remettent pas en question la logique même de celui-ci, leur fonction étant simplement d'absorber une partie du contentieux qui n'a pu être traité et de « décompresser » ainsi la permanence téléphonique.

Il serait tout aussi vain de vouloir simplement, sans rien changer par ailleurs, augmenter les moyens du TTR. Non seulement cela ne résoudrait rien, mais on verrait s'aggraver encore les dérives dont il est la cause (ou l'une des principales causes) et le vecteur.

Paradoxalement, il faut revenir à l'objectif initial du TTR, qui a été dévoyé par sa mise en œuvre : rendre la justice « proactive », lui permettre de maîtriser les flux de délinquance qu'elle

gère et redonner un sens à l'action de la justice.

Des parquets au bord de la rupture dont les missions et la fonction se sont brouillées

En voulant faire des parquets et, dans leur sillage, des tribunaux, les régulateurs des dysfonctionnements sociaux, on a introduit dans le système judiciaire des mécanismes qui lui sont étrangers. C'est bien pourquoi d'ailleurs les parquets se sont trouvés aux avant-postes de cette « politique pénale » qui n'a plus grand-chose à voir avec les fonctions juridictionnelles traditionnelles.

Mais en impliquant les parquets (et les tribunaux, chargés de la mise en œuvre de ces politiques dont ils n'ont pas la maîtrise) dans des politiques de prévention sans rapport avec la mission de la justice, on a rapproché d'abord les parquets d'une logique d'administration de mission qui n'est pas dans sa nature et dans laquelle ils n'ont d'ailleurs jamais réussi à trouver une place clairement définie et moins encore reconnue. Notamment, les rapports avec les préfectures et les autres institutions (administrations, collectivités locales, services de police) sont demeurées ambigus, la concurrence entre leurs compétences et leurs implications respectives ayant été finalement résolues par une prééminence de fait, sinon de droit, du préfet et même parfois des élus locaux et des directeurs de police sur le parquet. C'est ainsi que, raccrochées aux organes et organismes de toute sorte créés pour faire face à une délinquance qui échappait au contrôle, les politiques d'action publique sont devenues le simple accessoire, variant au gré des changements d'orientation des majorités successives, des politiques de la ville ou de priorités dont l'adéquation avec la réalité sociale et délinquante était plus supposée que réelle : les parquets n'ont pas pu ni su introduire dans ces mécanismes une plus-value ni même une vision opérationnelle des problèmes de délinquance qui aurait fait reconnaître une valeur à leur apport.

Ceci a eu une triple conséquence : d'une part, les parquets sont devenus un référent incontournable des politiques de prévention, certes, mais au prix d'une perte de leur identité et en s'impliquant dans des approches parfois très éloignées de leur fonction – dans lesquelles ils n'ont rien gagné en termes de reconnaissance auprès des autres acteurs politiques, administratifs et sociaux ; d'autre part, ils ont reçu néanmoins, pour ce faire, une compétence judiciaire accrue tant en cours d'enquête (perquisitions, écoutes, contraintes sur les personnes en préliminaire...) que dans la gestion des procédures et la détermination des peines (CRPC, composition pénale...) au détriment des juges du siège (juges d'instruction, juridictions de jugement), sans qu'il puisse être établi le gain que ces changements auraient permis en termes de prévention de la délinquance et d'efficacité du dispositif répressif. Enfin, outre la surcharge des parquets qui n'ont pu adapter leurs moyens, leurs effectifs et leurs méthodes de travail à ces nouvelles occurrences, la fonction juridictionnelle s'est trouvée elle-même reléguée à une gestion « éclatée » des dossiers, tant dans la phase de mise en état (JLD) que dans la phase de jugement, sans revenir sur ce qui a été dit de l'exécution des peines.

En particulier, le JLD – qui est conçu comme le contrepoint juridictionnel à l'accroissement des compétences du parquet – apparaît beaucoup plus comme un alibi que comme un acteur à part entière, son statut ne lui apportant aucune sécurité ni aucune légitimité pour être un partenaire à part égale du parquet. Il n'est au mieux qu'un contrôleur intermittent d'actes de procédure totalement décontextualisés sur lesquels il n'a lui-même aucune perspective d'ensemble et ses décisions sont dès lors profondément marquées par l'improvisation, l'aléa, voire les rapports de

force (qui ne lui sont pas souvent favorables) puisque ces magistrats ne sont pas impliqués eux-mêmes dans la logique de l'enquête ni moins encore de la prévention. Quant à la phase de jugement, les tribunaux sont saisis de poursuites présélectionnées selon des critères qui leur échappent, pour lesquelles les juges peuvent avoir le sentiment d'une simple instrumentalisation de la décision judiciaire qu'il leur est demandé de rendre. Cette évolution va devenir d'ailleurs patente et généralisée avec le projet de contrainte pénale, qui reviendra à faire du tribunal correctionnel un simple prescripteur de condamnation, tout le processus judiciaire en amont et en aval échappant de facto à l'intervention juridictionnelle, ce qui accentuera un processus qui est déjà largement amorcé avec les réformes de l'exécution des peines au cours de ces dernières années.

Une doctrine de prévention de la délinquance obsolète, improductive et inefficace qui brouille également tous les repères judiciaires

Le TTR, associé aux nouveaux modes de conduite de l'action publique et de jugement, a ainsi fortement contribué au développement d'une doctrine de prévention dont l'obsolescence a été en réalité dissimulée par la « modernisation » des techniques de travail qu'il a introduites, empêchant de ce fait l'institution judiciaire de s'adapter aux nouveaux aspects de la délinquance. En d'autres termes, l'action publique a été considérée comme l'un des instruments privilégiés du conditionnement (réinsertion) des délinquants, grâce à l'application d'une réponse judiciaire systématique à toute infraction dont l'auteur était identifié, entraînant le système judiciaire dans une course incontrôlée contre la délinquance et la récidive. Cette conception non maîtrisée de l'action publique a non seulement noyé les parquets sous l'afflux des dossiers à traiter par la quasi-élimination des classements sans suite (89% des infractions poursuivables font désormais l'objet d'une réponse pénale ou para-pénale), mais elle a aussi brouillé tous les repères de l'intervention judiciaire.

Celle-ci s'est vue dépouillée en effet de toute signification autre qu'utilitaire, dans le sens où il ne lui est plus demandé que de prévenir la délinquance et la récidive à travers des contentieux sélectionnés selon des critères qui échappent aux juges, puisqu'ils sont l'aboutissement d'un processus auquel ils ne sont pas associés mais qui leur est présenté comme entièrement rationnel et normalisé. Il n'y a plus de différence de fond entre l'action du parquet, « manageant » des dispositifs de traitement censés conduire à la réinsertion des délinquants par des mesures alternatives qui relèvent désormais de sa compétence et celle du tribunal correctionnel chargé de la même fonction, si ce n'est que la décision juridictionnelle continue d'être sollicitée pour les cas considérés comme plus « lourds » et nécessitant une forme de contrainte accrue. Mais dans tous les cas, faute de toute analyse sur les causes de la délinquance – à supposer que l'expression ait un sens –, la nature de l'intervention judiciaire a conditionné une réponse désormais stéréotypée, normalisée et modélisée par les pratiques du TTR jusque dans les décisions juridictionnelles.

L'acteur judiciaire (parquetier ou juge) appelé à fournir une solution pour prévenir la délinquance est sommé de produire ainsi une réponse en piochant dans un panel de mesures mises à sa dispositions et qu'il utilise comme une « boîte à outils » bien que leur efficacité n'ait jamais été ni analysée, ni testée ni moins encore confirmée. Il n'en possède donc comme seul mode d'emploi que ses propres convictions sur leur utilité et leur efficacité ou les routines, voire les préjugés et les présupposés qui ont fini par les rendre incontournables. Ainsi, dans certains parquets, les agressions sexuelles font l'objet de poursuites systématiques quelles que soient les faiblesses des

procédures ou encore les violences intrafamiliales donnent lieu à des procédures stéréotypées comprenant placement sous contrôle judiciaire (puis SME) avec obligation de soins, éloignement du domicile, interdiction de contacts.

Toutes les réponses judiciaires visent par ces méthodes à inoculer des préceptes de « bon » comportement (travail, domicile, honnêteté, tempérance, respect de l'autre, etc.) par des moyens plus ou moins coercitifs, et des pratiques de contrôle, d'éducation ou d'exemplarité inscrites le plus souvent dans une prise en charge psychologique (ou médico-psychologique) censée encadrer le parcours de conditionnement de l'individu délinquant. Le problème étant tout d'abord que la massification des contentieux interdit en tout état de cause une véritable individualisation de ce parcours, dont rien n'atteste ensuite qu'il ait une quelconque efficacité car aucun des éléments de ces dispositifs n'a jamais été soumis à une analyse objective. De façon complètement paradoxale et sans qu'aucune justification n'en soit jamais fournie, seules des réponses automatiques, standardisées et dépersonnalisées entrant dans des cadres préformatés, sont en réalité prononcées mécaniquement soit par les parquets, soit par les juges du siège.

Leur pertinence ne fait jamais l'objet d'une évaluation critique – ni avant, ni pendant, ni après la prise en charge judiciaire –, le seul objectif poursuivi étant de faire face à une gestion de masse requise par la politique de réponse judiciaire généralisée. Aucune étude n'a jamais été faite pour évaluer le retour de ces dispositifs, bien qu'ils occupent désormais l'essentiel de l'activité pré-pénale et post-pénale. Il n'existe non plus aucun contrôle véritable des modalités de contrôle elles-mêmes auxquelles sont souvent soumis les prévenus et les condamnés et il est rare, sinon exceptionnel, que les échecs soient sanctionnés bien qu'ils soient la condition de la crédibilité de l'ensemble du système. Quant à ceux qui les prononcent (parquetiers, juges), la suite des mesures qu'ils décident leur est rarement communiquée, leur mise en oeuvre étant laissée à des intervenants qui n'ont aucun compte à en rendre. Quand elle l'est, il n'en est ensuite généralement tiré aucune conséquence. On doit donc se demander à cet égard si l'absence de tout audit en la matière n'est pas surtout l'aveu implicite de son échec et du risque qu'il y aurait à le voir rendu public, faute de toute solution de rechange.

---

[1] Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice « Refonder le ministère public », p. 84.